

裁判字號：臺中高等行政法院 93 年度訴更一字第 12 號 行政判決

裁判日期：民國 94 年 06 月 29 日

案由摘要：有關土地事務

臺中高等行政法院判決

九十三年度訴更一字第 12 號

九十三年度訴更一字第 13 號

九十四年六月十五日辯論終結

原 告 洪○○

訴訟代理人 林家進 律師

被 告 臺中縣政府

代 表 人 黃○○

訴訟代理人 吳○○

劉○○

李○○

林○○

上列當事人間因有關土地事務暨建築執照等事件，原告不服內政部中華民國九十一年四月三日台內訴字第○九一○○○三一六四號及同年五月七日台內訴字第○九一○○○七四六二號訴願決定，提起行政訴訟。經本院判決後，原告提起上訴，由最高行政法院廢棄原判決，發回更審。本院更為判決如下：

#### 主 文

原處分（被告八十九年十一月十三日八九府地用字第三一七八一一號處分關於臺中縣清水鎮○○○段海風小段七九之七九、七九之八○地號土地部分及九十年六月廿一日九十府工建字第一六六一九二號處分）及訴願決定（內政部九十一年四月三日台內訴字第○九一○○○三一六四號及九十一年五月七日台內訴字第○九○○○○七四六二號）均撤銷。

本審及發回前上訴審之訴訟費用均由被告負擔。

#### 事 實

甲、事實概要：緣原告所有坐落台中縣清水鎮○○○段海風小段七九之七九、七九之八○地號土地，係分割自同地段七九地號土地，台中縣清水地政事務所於民國八十一年辦理非都市土地清查時，發現該七九地號土地依據六十九年現況調查繪製之非都市土地使用編定公告圖係屬「山坡地保育區」，地目為「旱」，僅小部分土地建築房屋，原應登記為「山坡地保育區、暫未編定用地」並加註部分為建築用地，惟該所於繕造土地編定公告清冊時，誤繕為全筆「山坡地保育區、丙種建

築用地」，以致土地登記簿亦隨之登載錯誤。該所乃以八十一年三月卅一日清地四字第○三六○四號函報被告上開土地編定錯誤之事實，同時以八十一清地四字第○三六○五號函通知相關土地所有權人，其後並經被告以八一府地用字第二三三五四四號函指示，就已移轉登記予善意第三人之持份，辦理分割及維持丙種建築用地，未移轉之持份，回復暫未編定用地。嗣台灣台中地方法院判決將七九地號土地分割為七九、七九之二、七九之三及七九之四地號等四筆土地，其中移轉予善意第三人之七九之二、七九之三地號土地維持「山坡保育區、丙種建築用地」編定，惟其餘土地因該所疏失，遲未回復登記正確編定。其中七九之四地號土地於八十六年間分割出本案系爭土地，由原所有人許添進於八十六年四月間出售予許楊含，同年十月間由原告買受，買受時土地登記簿登載之土地使用分區編定為「山坡地保育區、丙種建築用地」，原告並據此領有被告所屬工務局核發之八七工建建字第一二六四號建造執照及八七工建使字第一二六四號使用執照，興建三層住房兩棟（台中縣清水鎮○○路五十巷一一二、一一六號）。嗣被告將本案請示前台灣省政府地政處及內政部後，因認無積極證據足認原告為善意第三人，且考量為維護非都市土地使用分區編定之公益性等，遂以八十九年十一月十三日八九府地用字第三一七八一一號函請清水地政事務所將錯誤編定之本案系爭土地辦理回復原正確編定，該所乃據以八十九年十二月七日八九清地用字第八九○一八五六三號函通知原告業依規定辦理更正編定及分區調整登記完畢（即更正編定為一般農業區農牧用地）。嗣被告再以九十年六月二十一日府工建字第一六六一九二號函檢附同文號處分書，撤銷原告原領有之八七工建建字第一二六四號建造執照及八七工建使字第一二六四號使用執照。原告對被告前揭處分均不服，提起訴願遞遭駁回，遂提起本件行政訴訟。經本院判決原告勝訴，被告不服提起上訴，由最高行政法院廢棄原判決，發回更審。

乙、兩造聲明：

一、原告聲明求為判決：

（一）先位聲明：

- 1.被告八十九年十一月十三日八九府地用字第三一七八一處分關於臺中縣清水鎮○○○段海風小段七九之七九、七九之八○地號土地部分及內政部九十一年四月三日台內訴字第○九一○○○三一六四號訴願決定均撤銷。
- 2.被告九十年六月廿一日九十府工建字第一六六一九二號處分及內政部九十一年五月七日台內訴字第○九○○○○七四六二號訴願決定均撤銷。

（二）備位聲明：被告應給付原告新臺幣（下同）玖佰伍拾玖萬肆仟陸佰壹拾陸元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年利率百分之伍計算之利息。

二、被告聲明求為判決：原告之訴駁回。

丙、兩造之陳述：

壹、原告起訴意旨略以：

一、先位聲明部分：

- (一) 按行政程序法第八條所謂之「信賴保護原則」，其要件有三：信賴基礎、信賴表現、信賴值得保護。本件原告於買受並取得系爭土地當時，土地登記簿有關土地使用分區編定係登載為「山坡地保育區、丙種建築用地」，已足以引起一般人之信賴，且原告本於上開信賴基礎向被告申領取得系爭建造執照、完成建物、取得系爭使用執照，並依規繳納各項規費、稅捐及空氣污染防治基金，顯已展開具體之信賴行為，而有「信賴表現」。再者，原告請領系爭建造執照及使用執照時，亦無行政程序法第一百十九條所謂「信賴不值得保護」之情形。況且，原告所興建完成之建築物，前臨台中縣清水鎮○○路五○巷之現有巷路，東側緊鄰社區，所在位置地勢平坦，被告縱不更正系爭土地之使用編定，及撤銷系爭建造執照及使用執照，衡情亦不影響水土保持、國土保安、公共安全、環境保護等公共利益，此亦為被告所自承，且被告就系爭土地之鄰地即同段七九之二、七九之三地號土地，曾以八一府地用字第二三三五四四號函指示所轄清水地政事務所並同意維持「山坡地保育區、丙種建築用地」之既有編定，由此益證倘本案系爭土地維持既有編定，對公共利益並無影響。另原告為購買系爭土地及興建系爭建物，已花費近千萬元，由此可見原告之信賴利益顯然大於被告更正系爭土地使用編定及撤銷系爭建造執照及使用執照等行政處分所欲維護之公益。綜上，基於「信賴保護原則」，被告應維持既有之土地編定，並不得撤銷系爭建造執照及使用執照，以保護原告正當合理之信賴，始為適法。惟被告未考量原告係屬善意第三人，驟為更正系爭土地使用編定，參照改制前行政法院七十九年度判字第○九五號判決之意旨，亦有失誠信公平原則，而屬權利濫用之違法。
- (二) 最高行政法院雖認應僅得以「公告內容」為信賴基礎，然所謂信賴基礎，係指行政機關有一表示國家意思於外之外觀，或是一事實行為存在，而足以引起人民之正當信賴者而言。被告就系爭土地之使用分區及使用地種類編定，固以「公告」為其對外之意思表示行為，然其事後於「土地登記簿之登載」仍屬國家之事實行為，依上開說明，應仍得為原告信賴之基礎。且被告身為建築管理機關，於九十三年十月十四日筆錄亦自承其僅以土地登記簿之登載，作為其執行管制之依據，如此又何能苛求一般人民進一步查證關於土地使用分區及使用地種類編定於登記簿上之登載有無錯誤？再者，系爭土地編定公告當時，內政部

依區域計畫法施行細則第十六條所訂定之「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第十二、十三、十四點（即現行第十五、十六、十七點）規定，各種使用地編定完竣後縣（市）政府應繕造土地使用編定清冊，分送鄉（鎮、市、區）公所公告，發交地政事務所據以登載編定結果於土地登記簿，統計報內政部核備，並於核備後公告及通知土地所有權人。本件系爭土地於六十九年間使用編定時，原告因非當時之所有權人，並未接獲土地使用編定通知，於八十六年間買受系爭土地時，台中縣清水鎮公所就系爭土地之使用編定公告文件，亦已因逾保存期十五年而銷燬，則原告縱欲查證當時編定公告之內容，亦不可得，又如何能知悉當時公告之內容？退萬步言，縱認應僅以公告內容為信賴基礎，則編定使用地既依上開程序為之已如前述，而被告亦自承於土地使用編定公告時，亦會將土地使用編定清冊併予公告。是依被告於九十四年一月二十日當庭所提出之土地使用編定清冊之記載，系爭土地所分割自之七九地號土地使用分區及編定使用地種類確為「山坡地保育區、丙種建築用地」，而被告所轄清水地政事務所於八十年三月卅一日八十一清地四字第○三六○四、○三六○五號兩件函文中，亦自承該所係於繕造編定公告清冊時，即將系爭土地筆誤為「山坡地保育區、丙種建築用地」，以致於土地登記簿隨之記載錯誤，另被告於九十四年二月十七日筆錄亦陳稱清冊是清水地政事務所所作，再送被告並通知清水鎮公所公告。由此可見，本件係被告於公告前委請清水地政事務所繕造編定清冊，且該清冊於繕造當時即有錯誤。是其公告內容既已有錯誤，則本件仍有信賴保護原則之適用。

- (三) 最高行政法院又以原告係自惡意之許添進處輾轉取得系爭土地，而質疑原告是否為惡意。惟原告於買受並取得系爭土地占有當時，土地登記簿謄本確已記載土地使用分區編定為「山坡地保育區、丙種建築用地」，且依民法第九百四十四條第一項「占有人，推定其為以所有之意思，善意、和平及公然占有者。」之意旨，自應推定原告為「善意」。再者，非都市土地之使用分區證明，實務上乃向地政事務所申請為之，是原告於申請系爭建造執照時，亦僅向清水地政事務所申請系爭土地之登記簿謄本，並未另向台中縣清水鎮公所查閱系爭土地之使用分區證明（如有申請，必遭退件，且該所之公告資料亦已銷燬，無從查閱）。故原告除土地登記簿上之記載外，實無從知悉系爭土地之使用分區編定結果。況且，許添進是否知情乙節，除被告就許添進當年是否曾收受編定錯誤之通知，並未提出進一步之證據外，縱認許添進事先應已知情，然依常人經驗，其為避免對後手背負契約責任，及貪圖本件買賣之仲介費用，自有可能對其後手及原告隱瞞此情，焉能以許添進對編定內容錯誤已然知情，而屬惡意，即

認定其後手及原告亦必知情，同屬惡意？是最高行政法院發回意旨，以原告係自惡意之許添進處輾轉受讓系爭土地，因質疑原告是否惡意，顯然過慮，且有違反經驗原則及善意推定原則之嫌。

- (四) 次按「相同事務應為相同之處理」，此即行政法上之平等原則。本件被告既自承其就系爭土地之鄰地即同段七九之二、七九之三地號土地曾為考量善意第三人之利益，而維持既有編定已如前述，則對同屬善意第三人之原告及系爭土地，自應為相同之處理，詎被告竟未為相同之處理，自有違行政法上之「平等原則」。再按，違法行政處分之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起二年內為之，行政程序法第一百二十一條第一項定有明文。本件被告自承係因接獲清水地政事務所八十一年三月卅一日八十一清地四字第○三六○四號函報，而知悉系爭土地編定錯誤之事實，則其顯於八十一年間已知有撤銷原因，然竟遲至八十九年十一月十三日始為更正系爭土地使用編定之行政處分，又遲至九十年六月廿一日始為撤銷系爭建造執照及使用執照之行政處分，均已逾越二年以上，其撤銷權自己因除斥期間經過而消滅。由此觀之，被告為更正系爭土地使用編定及撤銷系爭建造執照及使用執照之行政處分，亦屬違法。
- (五) 另按原告係因系爭土地未鄰接既成巷路之建築線，依法不能單獨申請建造執照，適上順建設公司計劃在系爭土地之鄰地即同段七九之六二、七九之八一至九三等地號土地建築房屋出售，因此與該公司協商合併申請，取得被告所核發之八十七年工建建字第一二六四號建造執照，有關建造之設計費係由原告與上順公司按興建戶數分別支付，雖上順公司嗣因故未行建造，然因原告與該公司係各自與承造人簽約，並不影響原告之建築成本，原告亦無由深究。原告完成建築後，經陳孟森建築師說明，依法應變更設計，始能取使用執照，故委由陳孟森建築師申請辦理變更設計。是以，被告徒以上情，揣測原告係屬惡意，自無足取。

二、備位聲明部分：按授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無行政程序法第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償，行政程序法第一百二十條第一項、第三項定有明文。本件倘經審理結果，仍認被告所為更正系爭土地使用編定與撤銷建造執照及使用執照等行政處分並非違法，則原告就信賴利益所遭受財產上之損失，自得依前揭規定請求被告給予合理之補償。按原告因信賴土地登記簿上登載系爭土地原有編定為「山坡地保育區、丙種建築用地」，而買受系爭土地，並因信賴被告發給建造執照，而建築系爭房屋並依規繳納各項稅捐及空氣污染防治基金等，計已支出九、五九四、六一六元之費用，此即為原告因信賴系爭處分所遭受財產

上之損失。雖「前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。」行政程序法第一百二十條第二項固有明文，惟原告既願花費上開額度之金錢購地建屋，由此可見系爭房地對原告而言，有相當於上開額度金錢之利益存在，且被告並非以務農維生，若系爭土地更正土地使用編定為農牧用地，對被告而言，即無任何利益存在，是原告請求補償上開額度之金額，應屬合理。

貳、被告答辯意旨略以：

一、按「各種使用地之編定，應以比例尺四八〇〇分之一非都市土地使用分區圖及有關文件，為作業基礎。」、「山坡地範圍內之山坡地保育區土地，除國有林地解除、山地保留地及已整理之公有山坡地，依照其原區分結果分別編定為農牧用地及林業用地外，應於山坡地可供使用限度查定後編定之，如其尚未辦理可供使用限度查定，而經依規定銓定為田地目者，編為農牧用地，其他地目土地暫不編定。」分別為內政部七十年二月十一日修正發布「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第七點第（一）項及第（四）項第七款之規定。次按原台灣省政府地政處六十九年訂定「辦理非都市土地使用分區及編定各種使用地作業要點」明訂各種使用區之劃定順序、劃定方法及各種使用地編定原則。又，原台灣省地政處六十九年訂定「處理非都市土地使用編定後異動更正說明」亦規定：「壹、異動更正之原因：．．．二、更正編定：因（一）編定錯誤．．．」本案系爭七九之七九、七九之八〇地號土地係分割自六十九年時同地段七九地號土地，被告所轄清水地政事務所於八十一年間清查發現該七九地號土地，發現於繕造土地編定公告清冊時，筆誤為全筆「山坡地保育區、丙種建築用地」，以致土地登記簿亦隨之錯誤，又該小部分舊有房屋於土地分割後並未坐落於系爭七九之七九、七九之八〇地號土地，遂依前開「處理非都市土地使用編定後異動更正說明」規定應予更正編定，並無違誤。

二、次按土地法第四十三條規定所稱登記有絕對效力，依司法院院字第一九一九號解釋，係為保護第三人而設。故善意第三人因信賴登記而取得土地權利時，不因登記原因之無效或撤銷而被追奪。而所謂土地權利，依土地法第三十七條規定，係指所有權及他項權利而言，是被告並無撤銷其所有權及他項權利設定登記，尚無違反土地法第四十三條及司法院上開解釋之精神。又非都市土地使用分區及編定，係國家依法律所加諸土地使用上之管制，具有公益性質，為維護土地應有之使用，防杜他人仿效圖利之流弊，本案應予更正回復正確編定。再者，本案既無積極證據證明原告為善意第三人，又其買賣過程係透過惡意之訴外人許添進，且原申請建造執照計十四戶，嗣又申請變更設計為「二戶」，現況僅建築二戶使用，其餘鄰地仍為空地，究何以變更設計，是否當事人「可能」知悉土地編定錯誤之

事實？則原告既非為善意第三人，即無信賴利益保護原則之適用，更無損害賠償請求權。

三、另按「關於行政官署對其已為之行政行為，如發覺於法令有違誤之處，基於公益上之理由，得自動予以更正或撤銷，行政法院五十九年四月廿一日判字第一四一號著有判例。地方主管建築機關已核准發照，興建完成之建築物，如事後發現係非法核准者，應視實際情形，查明其違反規定之事項、令飭依法補正或依前開行政法院之判例，自動更正或撤銷已發之建築執照．．．。」內政部六十六年三月二十一日台內營字第七二二七七八號函示說明二第（三）點已有明釋。本案系爭土地既已更正回復非建築用地，原依編定錯誤之土地所核發之建築執照、使用執照即失所附麗，依法自應撤銷，是被告依法辦理，並無違誤。

#### 理 由

一、本院九十三年度訴更一字第一二及一三號等二件土地事務及建築執照事件，依原告所訴事由，係基於同一種類之事實上及法律上原因，爰合併辯論，並於本件合併判決之，均合先敘明。

二、按「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」、「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：撤銷對公益有重大危害者。受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」、「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」分別為行政程序法第八條、第一百十七條及第一百十九條所明定。行政程序法於九十年一月一日施行，於本件被告八十九年十一月十三日八九府地用字第三一七八一一號處分之後，惟本於法治國維護人民權利之法理，信賴保護原則於本件亦得適用之。

三、本件原告所有坐落台中縣清水鎮○○○段海風小段七九之七九、七九之八〇地號土地，係分割自同地段七九地號土地，如事實欄所示，因該七九地號土地依據六十九年現況調查繪製之非都市土地使用編定公告圖係屬「山坡地保育區」，地目為「旱」，僅小部分土地建築房屋，原應登記為「山坡地保育區、暫未編定用地」並加註部分為建築用地，惟該所於繕造土地編定公告清冊時，誤繕為全筆「山坡地保育區、丙種建築用地」，以致土地登記簿亦隨之登載錯誤。嗣該七九地號土地分割為七九、七九之二、七九之三及七九之四地號等四筆土地，又七九之四

地號土地於八十六年間分割出本案系爭土地，由原所有人許添進於八十六年四月間出售予許楊含，同年十月間由原告買受，買受時土地登記簿登載之土地使用分區編定為「山坡地保育區、丙種建築用地」，原告並據此領有被告所屬工務局核發之八七工建建字第一二六四號建造執照及八七工建使字第一二六四號使用執照，興建三層住房兩棟，被告以無積極證據足認原告為善意第三人，並為維護非都市土地使用分區編定之公益性，以原處分函請清水地政事務所將錯誤編定之本案系爭土地辦理回復原正確編定，該所乃據再通知原告業依規定辦理更正編定及分區調整登記完畢（即更正編定為一般農業區農牧用地）。嗣被告再另以另一處分撤銷原告原所領上開建造執照及使用執照。原告對被告上開二處分均不服，提起訴願遞遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

四、原告訴稱：系爭二筆土地之非都市土地使用編定公告圖係屬「山坡地保育區」，地目為「旱」，僅小部分建築房屋，原應登記為「山坡地保育區、暫未編定用地」並加註部分為建築用地，卻於繕造土地編定公告清冊時誤繕為「山坡地保育區、丙種建築用地」，以致土地登記簿亦隨之誤載。原告於八十六年十月間，善意向訴外人許楊含購得系爭土地，持以申准核發建造執照，已興建完成三層住房兩棟，取得使用執照。又原告所興建完成之建築物，前臨台中縣清水鎮○○路五○巷之現有巷路，東側緊鄰社區，所在位置地勢平坦，被告縱不更正系爭土地之使用編定，及撤銷系爭建造執照及使用執照，衡情亦不影響水土保持、國土保安、公共安全、環境保護等公共利益，另原告為購買系爭土地及興建系爭建物，已花費近千萬元，由此可見原告之信賴利益顯然大於被告更正系爭土地使用編定及撤銷系爭建造執照及使用執照等行政處分所欲維護之公益。基於「信賴保護原則」，被告應維持既有之土地編定，並不得撤銷系爭建造執照及使用執照，以保護原告正當合理之信賴，始為適法。又被告自承係因接獲清水地政事務所八十一年間函報，而知悉系爭土地編定錯誤之事實，遲至八十九年十一月十三日始為更正系爭土地使用編定之行政處分，又遲至九十年六月廿一日始為撤銷系爭建造執照及使用執照之行政處分，均已逾越二年以上，其撤銷權自己因除斥期間經過而消滅。是被告更正而撤銷原編定之處分違反信賴保護原則，且逾越撤銷權行使之兩年除斥期間，自屬違法。若認被告所為更正系爭土地使用編定之行政處分並非違法，則原告因信賴土地登記簿上登載土地使用分區編定而買受系爭土地所受之財產上損失，原告應予補償。先位聲明求為撤銷原處分及訴願決定之判決、備位聲明求為命被告給付原告九、五九四、六一六元，加給法定遲延利息之判決。

五、次按法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予

以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條等關於行政處分之「信賴保護原則」相關規定之所由設，惟行政法上「信賴保護原則」，並不限於上開行政程序法之規定（司法院釋字第五二五號解釋意旨參照）。凡人民因信賴行政機關所為「行政行為」之事實，並依此事實產生信賴基礎，而為合理規劃及使用之行為，且無行政程序法第一百十九條所列信賴不值得保護之情形（即具備信賴保護原則三要件：信賴基礎、信賴表現、信賴值得保護），又其信賴利益保護之結果，並未對造成公益之重大危害者，且信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益，則該行政行為即不得撤銷，以保護人民之信賴利益。

六、再按「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。前項非都市土地分區圖，應按鄉、鎮（市）分別繪製，並利用需要建築或地形上顯著標誌及地籍所載區段以標明土地位置。」、「直轄市或縣（市）政府依第十五條規定實施非都市土地分區使用管制時，應將非都市土地分區圖及編定結果予以公告；其編定結果應通知土地所有權人。前項分區圖附印本，發交有關鄉（鎮市）公所保管，隨時備供人民免費閱覽。」為區域計畫法第十五條、第十六條所分別明定。準此，非都市土地之使用管制，悉依經公告之使用分區及使用地種類之編定為據。直轄市或縣（市）政府就非都市土地為各種使用地編定結果，依同法施行細則第十八條第四項規定，應登載於土地登記簿，此項登載，乃為執行管制之技術性規定，按公告之編定結果照錄，在於方便執行管制之查考，不能代替公告之編定結果作為管制之依據。公告之編定結果為管制依據，其公告內容錯誤足以引起對於土地使用管制依據之信賴，具有信賴基礎；反之，土地登記簿之記載並非管制依據，其錯誤不足以引起對於土地使用管制依據之信賴，不具有信賴基礎，無從構成信賴保護原則之要件而排除對於錯誤編定結果之撤銷（本件最高行政法院九十三年度判字第一〇四三號判決發回意旨參照）。

七、經查，系爭土地為非都市土地，分割自同段第七九地號，該土地於被告六十九年間編定公告當時，依卷附非都市土地使用分區編定圖固為山坡地保育區，惟該區內亦有部分土地以紅色標示出為建築用地，並無整區內均屬非建築用地之情形。又依上開規定，縣市政府實施非都市土地分區使用管制時，應將非都市土地分區圖及編定結果予以公告，其編定結果應通知土地所有權人。惟被告所轄清水地政事務所於六十九年六月一日繕造台中縣清水鎮土地使用編定清冊時，即將該土地

筆誤記載為「山坡地保育區、丙種建築用地」（本院卷八十一頁），被告再將該清冊予以公告，亦因此致土地登記簿隨之記載錯誤，亦有土地登記謄本附卷可佐，此節並為被告所是承。依此，該土地於非都市土地分區圖雖無錯誤，惟因土地使用編定清冊誤繕，並將此錯誤之內容予以公告，被告對外公告編定之結果已非無誤，而非僅該地號之土地登記簿記載錯誤而已，又上開公告之編定結果為土地管制之依據，其公告內容錯誤，如人民無行政程序法第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，自足以引起對於土地使用管制依據之信賴，而具有信賴基礎。

八、次查，系爭七九之七九、七九之八〇地號土地分割前為同段第七九號土地，七十年間已於土地登記簿「編定使用種類」欄登載為「山坡地保育區、丙種建築用地」，原告於八十六年十月六日買受系爭七九之七九、七九之八〇地號土地當時，土地登記簿「編定使用種類」欄仍為同樣之記載，有上開土地登記簿謄本可按。雖台中縣清水地政事務所於八十一年間發現上開錯誤時，曾以八十一年三月三十一日八十一清地四字第〇三六〇五號函，告知當時之土地（即系爭土地未分割前之七九地號土地）所有權人許添進，而可認許添進對上開登記錯誤之事實業已知情。嗣許添進於八十六年四月七日將地出售與訴外人許楊含。據許楊含到庭證稱：「（系爭土地）我於八十六年向許添進買的，依市價每坪四萬元，買三筆土地，尚有一筆尚未賣出。變更為建地已是二十多年了，尚未分割前建設公司在上面蓋了五十幾戶，系爭二筆土地是分割出來的空地，我是在前述五十幾戶房子蓋好才買系爭土地的，我是在地人，登記錯誤的事我不清楚。我與許添進沒有親戚關係，他只是與我先生同姓，與許金宗沒有親戚關係。買的土地在村外，我的房子在村內，走路要二十幾分鐘，地主是鄰居，是他的祖產，依市價買的，買來是投資或是留下來自己用的。我直接與許添進接洽，沒有經過仲介，是八十六年年初買的土地，年底賣出的，買土地是無意中買的，三筆土地共壹佰多坪，一次交清價金，是給現金。錢是從我的戶頭領出來支付的。」（本院前審九十一年十月十八日準備程序筆錄）又許楊含出售系爭土地予原告之價金，依買賣契約換算結果為每坪四萬餘元，均與該地區建地之行情相近。又證人許金宗（原告買受系爭土地之介紹人）亦到庭證稱：系爭土地鄰地已有人建築房屋，渠不知系爭土地仍是田地等語。又證人承辦系爭土地過戶手續之代書徐專在亦到庭證稱：「．．．原告帶我去寫契約才認識出賣人，辦契約、繳交頭期款及尾款，都是在原告的家辦理。一般買地，我們會先查產權，本件經申請土地登記簿謄本知是丙種建築用地，就不用自耕能力證明，土地沒有受到限制，只有申請謄本，跟賣的人洽談，沒有提到使用種類情形。若有問題，不可能買。」並稱洽談過程並無發覺可疑之處（本院前審九十一年十一月二十二日準備程序筆錄）。

- 九、依上，系爭土地分割前既於七十年間即登記為丙種建築用地，迄原告八十六年間買受時仍未變更，且依上開證言及台灣省建築師公會台中縣辦事處台中縣清水鎮○○路五○巷一一二號及一一六號標的物（系爭土地上原告所建二房屋）鑑估報告書所附現場照片，現場鄰地蓋有建物，地勢平坦，原告所建該二房屋面臨道路，道路兩側建有房屋，成一街廓，另依前述該地使用分區內亦有部分建築用地，系爭土地經被告編定為丙種建築用地，並無不符現況及常情之處，且一般民眾購買土地，以土地登記簿所載編定使用種類，並參酌土地現場，為考慮及決擇因素，如無特別情事，鮮有向縣市政府或地政事務所調閱非都市土地使用分區編定圖，以對照土地登記簿所載編定使用種類是否與土地使用分區編定圖相符之情形，原告購買系爭土地之價金與市價相近，又並非向知情之許添進購買該土地，且被告亦未指出原告與其承辦人員明知上述編定清冊記載錯誤之事實，而有與原告有不法勾結等情，綜上各事證，均難認原告明知或因重大過失而不知此編定清冊記載錯誤，而有行政程序法第一百十九條第三款所規定信賴不值保護之情形。
- 十、原告既信賴系爭土地上使用編定之記載，並非惡意之買受人，有如上述，其於買賣完成後，於八十七年間向被告工務局申請建造執照，被告稱其核發建築執照時，係依據地籍圖與登記簿內容核發，至於使用編定資料係由地政局辦理，無須審核該編定資料，原告申請登記簿上有寫丙種建築用地，被告亦不知登記簿上記載有誤等語（本院九十三年度訴更一字第十三號九十三年十月十四日準備程序筆錄），另依卷附被告之建造執照審核表（本院九十三年度訴字第六二○號巷道爭議事件所附被告七十四年一五○○及一五〇一號，八十三年四〇三四號建照卷宗內之資料），有關建築土地之審核資料為土地登記總簿謄本及地籍圖謄本，並無要求申請人提供土地使用編定之相關資料。至原告為系爭土地上房屋之起造人，原告稱因只購買二戶之土地，為申請指定建築線因素，與另一建商所興建之十二戶共買土地，並合併申請建照；被告則稱原申請興建十四戶，事後變更為二戶，若符合建築法相關規定，被告亦將核准等語。而系爭土地上之二戶房屋業已興建完成並領有八七工建使字第一二六四號使用執照，是原告此部分申請建造及使用執照均符合建築法規，以此均難認原告向被告申請建造執照時，關於重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，而認原告有行政程序法第一百十九條第二款所規定信賴不值保護之情形。
- 、至被告雖稱非都市土地使用分區及編定，係國家加諸土地使用之管制，具有公益性質，為維護土地應有之使用並防杜他人仿效圖利，應予更正回復系爭土地為正確編定乙節。被告並未具體指明究竟系爭錯誤之編定將造成公益如何重大之危害。又依前開所述，系爭土地之使用分區圖內亦有部分建築用地，而系爭土地鄰地

蓋有建物，地勢平坦，原告所建該二房屋面臨道路，道路兩側有房屋，成一街廓，另被告於本院九十三年度訴更一字第第十三號九十三年十月十四日準備程序中稱本件不撤銷建造執照及使用執照，對公益應該不會有影響等語。依此均足認原告在該土地上建屋尚不影響水土保持、國土保安、公共安全、環境保護等公共利益。又按「、· · · (一)非都市土地編定錯誤已移轉予善意第三人，可否辦理更正一節，按信賴保護原則為行政行為基本原則之一，其適用之三條件（信賴基礎、信賴表現、信賴值得保護），縱然當事人符合適用條件，但其值得保護之信賴利益尚須考量公益，例如有無影響水土保持、國土保安、公共安全、環境保護等，公益如較信賴利益為重時，則信賴利益不值得保護。故非都市土地編定錯誤，可否予以更正，應考量當事人有無符合上開要件，且保護善意第三人之信賴利益，是否將造成對公益之重大危害而定。· · · 」及「、經非法變造後，除依法應辦理更正者外· · · 請依左列原則處理：· · · 3.基地已建築者，倘起造人非公告編定當時之土地所有權人時，為維護其權益，請貴府查明起造人與土地所有權人是否有勾結或非善意之情事，如有勾結或非善意之情事者，應回復原編定用地類別，否則為維護善意第三人權益，仍維持變更後之狀態。」分別為內政部八十八年十月十八日台八八內中地字第八八八六四六二號函及臺灣省政府七十七年十月六日七七府地一字第 一五三二四六號函明釋在案。且依卷附與本件相鄰之同小段七九之二、三號兩筆土地，亦經被告考量善意第三人之利益，依此函釋意旨，以八一府地用字第二三三五四四號函指示所轄清水地政事務所「維持丙種建築用地之編定」，有該函文附卷足稽，亦足以佐證系爭土地維持原編定並無妨害公益。

- 、再查，原告購買系爭土地並興建三層樓房兩棟，已花費近千萬元，有土地買賣契約書、工程承包合約書、請款單、估價單等附本院卷可佐，另依台灣省建築師公會台中縣辦事處關於系爭土地上原告所建二房屋鑑估報告書，該房屋依使用執照範圍內仍有三百六十八萬五千元之價值，亦足認定本件原告之信賴利益大於公益，從而原告主張其信賴被告系爭土地上使用編定之記載，為善意之買受人，且其於買賣完成後，已依法請領建造執照，在其上興建三層住房兩棟，而有信賴保護原則之適用，且信賴利益大於公益，應屬可採。
- 、綜上所陳，系爭土地編定清冊記載既有錯誤，惟原告並無行政程序法第一百十九條各款所規定信賴不值保護之情形，且信賴利益大於公益，是依同法第一百十七條之規定，被告即不得更正上開錯誤，被告八十九年十一月十三日八九府地用字第三一七八一一號處分關於系爭二筆土地回復正確編定部分及九十年六月廿一日九十府工建字第一六六一九號處分撤銷已核發之系爭八七工建字第一二六四號

建造執照及八七工建使字第一二六四號使用執照，自有未合，訴願決定對該部分予以維持，亦有可議，均由本院將此部分原處分及訴願決定均予撤銷，以維法制。又本件原告先位聲明為有理由，其備位聲明自無庸審酌，另本件原告其他主張及論證，與本件判決結果不生影響，爰不一一論究，均併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為有理由，爰依行政訴訟法第一百九十五條第一項前段、第九十八條第三項前段、第二百十八條，民事訴訟法第三百八十五條第一項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 四 年 六 月 廿 九 日

第三庭審判長法官 沈 應 南

法 官 林 秋 華

法 官 許 武 峰

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須依對造人數附具繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後 20 日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

提起上訴應預繳送達用雙掛號郵票 390 元（34 元及 5 元郵票各 10 份）。

中 華 民 國 九 十 四 年 六 月 廿 九 日

書記官 王 永 慶

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（94 年版）第一期 416-436 頁